

TC-018.120/2007-6

Natureza: Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Conceição do Jacuípe/BA.

Recorrente: Tânia Marli Ribeiro Yoshida.

Advogado constituído nos autos: Ciro Rocha Soares (OAB/BA 17.309) (procuração à peça 27, p. 5).

SUMÁRIO: Tomada de Contas Especial. Irregularidades na aplicação de recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos exercícios de 2003 e 2004. Pagamentos feitos por meio de saque de cheques nominais à prefeitura e depósitos em contas não identificadas. Ausência de demonstração do nexo de causalidade. Julgamento pela irregularidade das contas. Recurso de revisão. Ausência dos requisitos específicos inerentes à espécie. Conhecimento excepcional após provimento de embargos. Mérito. Persistência das irregularidades. Negativa de provimento.

Trata-se de recurso de revisão interposto pela Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida, ex-prefeita do município de Conceição do Jacuípe/BA, em face do Acórdão 2.818/2008 - 1ª Câmara (peça 5, p. 23-34), vazado nos seguintes termos, no que interessa ao deslinde do presente exame:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE em desfavor de Tânia Marli Ribeiro Yoshida, ex-Prefeita do Município de Conceição de Jacuípe/BA, em decorrência de irregularidades detectadas nas prestações de contas dos exercícios de 2003 e 2004, relativas a recursos transferidos, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas b e c, 19, caput, 23, inciso III, da Lei n. 8.443/1992, julgar irregulares as contas da Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida, ex-Prefeita do Município de Conceição de Jacuípe/BA, condenando-a ao pagamento da importâncias abaixo relacionadas, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas especificadas até a efetiva quitação dos débitos, com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, nos termos da legislação em vigor;

Valor Original	Data da ocorrência
R\$ 100,00	27/05/2004
R\$ 10.084,90	27/07/2004
R\$ 11.753,70	02/09/2004

R\$ 10.378,02

27/09/2004

9.2. aplicar à mencionada responsável a multa prevista nos arts. 19, caput, e 57 da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea a, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente, desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se referem os subitens anteriores, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992;

9.4. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, nos termos do art. 16, § 3º, da Lei n. 8.443/1992.

2. Conforme acórdão retrotranscrito, este processo cuidou da tomada de contas especial instaurada em desfavor da Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida, em razão de irregularidades na gestão dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE nos exercícios de 2003 e 2004.

3. Em síntese, restou consignado nos autos que a ex-prefeita do município de Conceição do Jacuípe/BA não demonstrou a correta aplicação de recursos que somaram R\$ 32.316,62 em valores da época. Foram feitos saques da conta bancária específica a partir de cheques nominais emitidos à própria prefeitura e depósitos em contas não identificadas, o que impediu a verificação do nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas.

HISTÓRICO

4. As contas especiais foram inicialmente apreciadas pelo Acórdão 2.818/2008 – 1ª Câmara, que condenou a ex-prefeita conforme a transcrição *supra*.

5. Contra esta decisão, a responsável interpôs, sucessivamente, recurso de reconsideração e embargos de declaração. Tais expedientes foram conhecidos e desprovidos, respectivamente, pelos Acórdãos 883/2009 (peça 5, p. 38) e 4.765/2009 (peça 6, p. 10), ambos da 1ª Câmara desta Corte.

6. Posteriormente, a Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida ingressou com recurso de revisão, com fundamento no inciso II do artigo 35 da Lei 8.443/1992, sustentando a insuficiência de documentos em que se fundou a sua condenação. Este apelo não foi conhecido, nos termos do Acórdão 391/2010 – Plenário (peça 10, p. 21), por não preencher os requisitos específicos de admissibilidade e por limitar-se a rediscutir o mérito do processo.

7. Em face desta decisão a responsável opôs embargos de declaração (peça 27), “(...) ante a necessidade de análise da matéria ventilada naquele recurso, e mediante a demonstração do *error in judicando* operado” (peça 27, p. 2). Demais disso, por meio da peça 29, a responsável juntou documentos aos autos.

8. Em consequência, foi prolatado o Acórdão 1976/2012 – Plenário (peça 33), que conheceu dos embargos de declaração e lhe deu provimento com efeitos infringentes, para conhecer do recurso de revisão com fundamento no inciso III do artigo 35 da Lei 8.443/1992.

9. Em suma, restou consignado no voto contido à peça 37, p. 1, que:

3. Como se sabe, a decisão embargada não admitiu o recurso de revisão proposto pela Prefeita Tânia Marli Ribeiro Yoshida contra o Acórdão nº 2818/2008-1ª Câmara, que julgou irregulares as suas contas, com condenação em débito e multa, tendo em vista que o apelo não cumpriu nenhum requisito específico de cabimento.

4. Naquele recurso, a responsável havia assinalado a previsão do inciso II do art. 35 da Lei nº 8.443/92, consistente na insuficiência de documentos para fundamentação do julgado, pois, no seu entender, foi constatada a ausência de provas no processo, de acordo com os pareceres técnicos.

5. A prefeita não percebeu, contudo, que a hipótese de admissibilidade utilizada diz respeito a eventual falha cometida pelo Tribunal quando lhe é incumbida a produção da prova. No caso em questão, diferentemente, o ônus de comprovar a correta aplicação do dinheiro público compete à gestora, a teor do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal e do art. 93 do Decreto-lei nº 200/67.

6. Portanto, a ausência de provas a que se refere a instrução da Secretaria de Recursos, elaborada por ocasião do recurso de revisão, é atribuível à própria prefeita e constitui exatamente o motivo da sua condenação. A prova de que o TCU dispunha é, por assim dizer, a falta de prova por parte da responsável, que tinha o dever de apresentá-la.

7. Depois, na complementação dos embargos, a prefeita reuniu uma série de documentos, como se apontasse omissão no julgamento do recurso de revisão.

8. Ao passar um por um os elementos por último juntados, verifico que todos eles já constavam dos autos, à exceção dos controles de movimentação da conta bancária do PNAE emitidos por sistema da Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe/BA.

9. A meu juízo, os documentos novos, embora não muito expressivos isoladamente, permitiriam o conhecimento do recurso de revisão, com base no inciso III do art. 35 da Lei nº 8.443/92. Mas, a rigor, deveriam ter sido trazidos no momento da interposição do recurso, e não só agora, em sede de embargos de declaração, haja vista que, obviamente, não se pode alegar omissão sobre peças que não faziam parte do processo.

10. Tendo à frente o dilema de rejeitar sumariamente os embargos ou de acolhê-los, em caráter excepcional, de modo a viabilizar a análise de mérito do recurso de revisão, parti para um estudo pormenorizado da tomada de contas especial, orientado pelo que determina o § 4º do art. 288 do Regimento Interno do TCU: “A instrução do recurso de revisão abrange o reexame de todos os elementos constantes dos autos.”

11. Como resultado, fiquei com o sentimento de que talvez a condenação da responsável tenha sido um pouco além do peso das irregularidades.

12. Assim, no intuito de tornar mais equilibrado o julgamento, acolho os embargos de declaração para desconstituir o Acórdão nº 391/2010-Plenário e conhecer do recurso de revisão, em virtude da superveniência de documentos novos.

10. A partir desta análise e com base no voto revisor contido à peça 35, retornam os autos a esta Serur, para exame de mérito do recurso de revisão, nos termos do item 9.2 do Acórdão 1976/2012 - Plenário. Registre-se, ainda, que o item 9.1 desta deliberação conheceu do Recurso de Revisão, motivo pelo qual não há mais que se falar em exame de admissibilidade do recurso.

MÉRITO

11. O presente recurso foi conhecido com base no inciso III do artigo 35 da Lei 8.443/1992, que assim dispõe:

Art. 35. De decisão definitiva caberá recurso de revisão ao Plenário, sem efeito suspensivo, interposto por escrito, uma só vez, pelo responsável, seus sucessores, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no inciso III do art. 30 desta Lei, e fundar-se-á:

(...)

III - na superveniência de documentos novos com eficácia sobre a prova produzida.

12. Os documentos novos que ensejaram o conhecimento do expediente compõem a peça 29, que foi recebida pelo Exmo. Ministro-Relator como documentação complementar aos embargos de declaração opostos contra a decisão que não havia conhecido do recurso de revisão.

13. Sobre esta documentação, cabe reiterar o exame constante do voto inicial do Acórdão 1976/2012 – Plenário, que assim dispôs:

8. Ao passar um por um os elementos por último juntados, verifico que todos eles já constavam dos autos, à exceção dos controles de movimentação da conta bancária do PNAE emitidos por sistema da Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe/BA (peça 37, p. 1).

14. Conclui-se, neste aspecto, que os documentos apresentados já constavam do processo e não seriam novos.

15. Quanto aos controles de movimentação da conta bancária do PNAE emitidos pela própria prefeitura (peça 29, p. 22-24), que não constariam dos autos, verifica-se que não afastam as irregularidades verificadas neste processo. Isto porque não se prestam a estabelecer o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas. Caracteriza-se apenas como um documento emitido pela própria prefeitura, que descreve a movimentação bancária dos recursos auditados, mas não demonstram quem foram os beneficiários dos recursos.

16. Com relação à documentação já constante dos autos, trata-se especialmente de recibos, notas fiscais e cópias de cheques sem indicação de beneficiários, carimbados pelo Tribunal de Contas dos Municípios/TCM.

17. Com relação a estes elementos de prova, não se encontram reparos a serem feitos aos exames da Unidade Técnica inicial, que compõe o relatório do Acórdão 2.818/2008 – 1ª Câmara, e do voto condutor deste julgado. Estas análises foram corroboradas por todos os acórdãos posteriores que examinaram no mérito os expedientes recursais apresentados pela ora recorrente até o presente momento (Acórdãos 883/2009 e 4.765/2009, ambos da 1ª Câmara, e Acórdão 391/2010 – Plenário).

18. Por oportuno, vale transcrever excertos destas análises, com relação a cada um dos valores em que a recorrente foi imputada em débito (peça 5, p. 13-22, grifos acrescidos):

Valor Original: R\$ 100,00 - Data da ocorrência: 27/05/2004

11. Alegações de defesa quanto ao valor de R\$ 100,00 - A responsável afirmou que se refere ao saque para a Tesouraria do cheque 850070 e se destinou à complementação do Processo de Pagamento n. 3.094 - NE 1388 - Áurea Lídia Santos Boaventura Leite, no valor de R\$ 720,00. O evento ocorreu em razão da falta de recursos na conta específica do PNAE, como também da solicitação da empresa de que o pagamento fosse em espécie, em face de a agência do Banco do Brasil se encontrar em outro Município (fl. 126). A cópia do processo de pagamento n. 3.094 encontra-se a fls. 152/156.

11.1 Análise - **O Processo de Pagamento n. 3.094 mostra que a despesa de R\$ 720,00 (NF0001, de 12/07/2004, fl. 155) foi empenhada em 10/07/2004, liquidada em 12/07/2004 e paga em 22/07/2004 por meio do cheque/OB 8750016, à Conta 111.01.01-Caixa Geral, daquela Prefeitura. O cheque 850070 foi emitido nominativamente à Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe em 07/06/2004, isto é, mais de um mês antes que ocorresse o empenho da despesa** apontada pela responsável como suplementada por esse cheque, o qual foi, após endossado pela Sra. Tânia Marli e pela então Tesoureira, Sra. Karla Kristyane Ramos Cerqueira, depositado em conta não identificada do Banco Bradesco S/A, como nos mostra sua cópia (Anexo. 1, fls. 23/25). Nessas condições, entendemos não ser possível acatar as justificativas apresentadas pela responsável, pois elas não são compatíveis com os fatos que os documentos descrevem. Como não há identificação da conta em que o cheque foi depositado, não é possível vincular seu uso ao PNAE, situação que caracteriza dano aos cofres do FNDE, devendo, então, a Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida recolher àqueles cofres a referida quantia (fl. 133).

Valor Original: R\$ 10.084,90 - Data da ocorrência: 27/07/2004

12.1 (...) os recursos relativos aos cheques 850074, 850075 e 850076 foram utilizados para pagamento das despesas do Processo de Pagamento 3532 - NE 1590, de 02/08/2004, em favor de M. R. Comércio de Alimentos e Papelaria Renovo, no valor de R\$ 5.000,00, pago através da tesouraria, e do Processo de Pagamento 3528 - NE 1586, em favor de Grão do Vale Comércio de Cereais Ltda., no valor de R\$ 4.999,50, sendo R\$ 4.951,62 pagos com recursos do PNAE e R\$ 47,48 pagos com recursos próprios. Estes dois últimos processos foram pagos "em espécie por razões já alegadas.", ou seja, a agência do Banco do Brasil se encontraria em outro município (fl. 127)

(...)

12.3 Os Processos de Pagamentos 3532 (fls. 143/147) e 3528 (fls. 148/151) mostram que as respectivas despesas, R\$ 5.000,00, relativa à Nota Fiscal 001058, da empresa MR - Comércio Alimentos e Papelaria Renovo, e R\$ 4.999,50, relativa à Nota Fiscal 003828, da Grão do Vale Comércio de Cereais Ltda., relativas a compras de gêneros alimentícios, **não foram empenhadas à Ação 114 e sim à Ação 110 - Manutenção do Ensino Fundamental**, tendo sido pagas à conta 11.01.01-Caixa Geral por meio dos cheques 850281 e 850305. O formulário de cópia de cheque relativo ao cheque 850281 mostra que ele foi emitido contra a conta n. 20.207-X - FPM, do Banco do Brasil. Não consta do processo 3528 o formulário de cópia do cheque de número 850305.

12.3.1 As informações constantes dos Processos de Pagamento 3532 e 3528 conflitam, contudo, com as fornecidas pela Responsável, pois esta afirma que os processos foram pagos em espécie, com os recursos provenientes dos cheques 850074 - R\$ 3.542,13, 850075 - R\$ 2.760,02, e 850076 - R\$ 3.649,47. As cópias desses cheques mostram que eles foram emitidos nominativamente à Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe contra a conta do PNAE, tendo sido assinados e endossados em branco pelas Sras. Tânia Marli Ribeiro Yoshida, então Prefeita, e Karla Kristyane Ramos Cerqueira, então Tesoureira (Anexo 1, fls. 05/06, 09/12). **O extrato da conta do PNAE nos permite afirmar que esses cheques não entraram no sistema de compensação, o que nos faz crer que esses recursos foram sacados no caixa do banco. Assim, não vislumbramos qualquer evidência nos autos, além da afirmação da Sra. Tânia Marli, que vincule esses saques aos Processos de Pagamento 3532 e 3528, pois estes, como já visto, foram pagos por meio de outros cheques.** Não cabe, também, a alegação de que esses processos teriam sido pagos em espécie pelo fato de a agência do Banco do Brasil ser de outro Município, pois as empresas MR - Comércio Alimentos e Papelaria Renovo e Grão do Vale Comércio de Cereais Ltda. eram, respectivamente, de Feira de Santana e Salvador, cidades que, seguramente, têm agências do Banco do Brasil.

12.3.2 Ante esses elementos, entendemos que o Tribunal deve rejeitar as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida para essas despesas, pois elas não foram suficientes para comprovar a regular aplicação dos recursos relativos aos cheques 850074, 850075 e 850076, pagos com recursos da OB 400802, que, somados, montam a R\$ 9.951,62, devendo essa quantia ser devolvida aos cofres do FNDE com os acréscimos legais a partir de 27/07/2004, data de crédito daquela OB (fl. 134).

Valor Original: R\$ 11.753,70 - Data da ocorrência: 02/09/2004

13.1 Afirmou a Sra. Tânia Marli que o Processo de Pagamento 5833, relativo à empresa MR Comércio de Alimentos, no valor de R\$ 3.648,50, foi pago por meio do cheque 850078 em 02/09/2004, e que o Processo de Pagamento 8532, relativo à empresa Merca Tudo de Alimentos Ltda., no valor de R\$ 1.358,20, foi pago por meio do cheque 850080, em 02/09/2004. Asseverou que o cheque 850079 foi utilizado para pagamento das despesas do Processo de Pagamento 5844, de JC Ribeiro & Cia. Ltda., de 16/09/2004, no valor de R\$ 3.834,38, do Processo de Pagamento 3672, de Nóbrega Mini Atacado - Marcelino Nóbrega, Recibo/Nota Fiscal 02341, no valor de R\$ 2.358,73, e do Processo de Pagamento 5899 - NE 1987, de F. S. dos Santos Mercadinho, Recibo/Nota Fiscal 00084 no valor de R\$ 1.120,00, sendo R\$ 556,89 pagos com recursos do PNAE e R\$ 563,11 pagos com recursos próprios.

13.2 Análise - A despesa relativa ao processo 5833, segundo a cópia encaminhada pela Responsável, foi empenhada, em 02/09/2004, à conta do Programa 427 e da Ação 114, já descritos no subitem 12.2 desta instrução, e liquidada e paga nessa mesma data por meio do cheque 850078, lançado contra a conta do PNAE, de n. 5.795-9, pelo valor de R\$ 3.648,50 (fls. 157/158). Esse processo contém, ainda, o recibo de pagamento do credor indicando o programa, a Nota Fiscal n. 001059 de MR Comércio Alimentos e Papelaria Renovo - Maria José da Silva Montenegro Rocha, de 02/09/2004, e o formulário de cópia do cheque 850078, que mostra ter sido esse cheque emitido nominativamente a Maria José da Silva Montenegro Rocha (fls. 159/161).

13.2.1 Contudo, a cópia do cheque 850078 encaminhada pelo Banco do Brasil nos dá conta de que ele foi nominativo à Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe, tendo sido assinado e endossado em branco pelas Sras. Tânia Marli Ribeiro Yoshida e Karla Kristyane Ramos Cerqueira (Anexo 1, fls. 07/08), e sacado no caixa do banco, como se deduz do extrato da conta do PNAE (fl. 136), procedimento considerado irregular, pois impede a vinculação dos recursos repassados às despesas realizadas. Assim, consideramos que as informações conflitantes constantes das duas cópias do cheque 850078 - a do formulário de cópia de cheque, e a do próprio cheque - são indícios de montagem de documento falso para dar suporte ao Processo de Pagamento 5833. Verificamos outros indícios que também denotam irregularidade nesse processo, a exemplo do seu próprio número, 5833, que é maior que o de outros processos contemporâneos, por exemplo, 3532, de 10/08/2004, 3528, de 30/08/2004, e 3672, de 14/09/2004. A nota fiscal apresentada pelo fornecedor, de número 001059, de 02/09/2004, é a imediatamente posterior à apresentada no Processo de Pagamento 3532, de número 001058, apesar de esta ter sido emitida quase um mês antes daquela, 10/08/2004. Ante essas evidências e indícios de irregularidade, não podemos aceitar o Processo de Pagamento 5833 apresentado pela Responsável como válido para justificar a aplicação dos recursos relativos ao cheque 850078 (R\$ 3.648,50), devendo essa quantia ser devolvida aos cofres do FNDE, da seguinte forma: a quantia de R\$ 133,28, que remanesceu do mês anterior, com os acréscimos legais contados a partir de 27/07/2004, data de crédito da OB 400802; e a quantia restante de R\$ 3.512,22, a partir de 02/09/2004, data de crédito da OB 400906 (fl. 134).

13.3 A despesa relativa ao processo 5832, segundo a cópia encaminhada pela Responsável, foi empenhada à conta do Programa 427 e da Ação 114, já descritos no subitem 8.2 desta instrução, em 01/09/2004, e liquidada e paga no dia seguinte por meio do cheque 850080, no valor de R\$ 1.358,20, lançado contra a conta do PNAE, de n. 5.795-9 (fls. 162/163). Esse processo contém, ainda, o recibo de pagamento do credor, indicando o programa, a nota fiscal n. 00537 de Merca Tudo de Alimentos Ltda., de 01/09/2004, e o formulário de cópia de cheque do cheque 850080, que mostra ter sido ele emitido nominativamente a esse credor (fls. 164/166). **Padece este processo de pagamento do mesmo indício de falsidade do caso anterior, apontado no subitem anterior desta instrução, pois a cópia do cheque 850080 encaminhada pelo Banco do Brasil aponta que esse cheque foi nominativo à Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe e não à empresa Merca Tudo Alimentos Ltda. (Anexo 1, fls. 03/04), e, após endossado pelas Sras. Tânia Marli Ribeiro Yoshida e Karla Kristyane Ramos Cerqueira, foi sacado no caixa do banco, como informa o extrato da conta do PNAE (fl. 136).** Assim, não podemos aceitar o Processo de Pagamento 5832 apresentado pela Responsável como válido para justificar a aplicação dos recursos relativos ao cheque 850080, ante as irregularidades apontadas, devendo, portanto, ser devolvida aos cofres do FNDE a quantia de R\$ 1.358,20, com os acréscimos legais contados a partir de 02/09/2004, data de crédito da OB 400906 na conta do PNAE de Conceição do Jacuípe (fl. 136).

13.4 Quanto ao cheque n. 850079, que teria pago, segundo a Responsável, o Processo de Pagamento 5844, de JC Ribeiro & Cia. Ltda., o Processo de Pagamento 3672, de Nóbrega Mini Atacado - Marcelino Nóbrega, e o Processo de Pagamento 5899 - NE 1987 - F. S. dos Santos Mercadinho, temos a considerar o que segue.

13.4.1 O processo 5844 apresenta os documentos de empenho da despesa e de liquidação e pagamento em nome de JC Ribeiro & Cia Ltda., indicando que o pagamento, no valor de R\$ 3.834,38, foi feito pelo cheque/OB 4204, contra a conta 111.01.01-Caixa Geral, em 16/09/2004. Entretanto, o recibo do credor, de R\$ 3.834,38, foi emitido por outra empresa, a firma Comercial de Alimentos Serra Preta Ltda. Não consta desse processo nem a nota fiscal e nem o formulário de cópia de cheque relativo ao pagamento (fls. 167/169). Ante essas impropriedades entendemos que esse processo não pode ser considerado hábil para comprovar a realização dessa despesa.

13.4.2. O processo 3672, relativo à empresa Nóbrega Mini Atacado - Marcelino Nóbrega, Nota Fiscal 02341, indica que a despesa, empenhada à conta da Ação 114, no valor de R\$ 2.358,73, foi paga por meio do cheque/OB 5800, contra a conta 111.02.35-0002779-0 - Bradesco-ICMS/IPI, em 14/09/2004, tendo sido apresentadas cópias do recibo do credor e da nota fiscal (fls. 170/174). O processo 5899, relativo ao fornecedor F. S. dos Santos Mercadinho, indica que a despesa, empenhada à conta da Ação 114, no valor de R\$ 1.120,00, foi paga por meio do cheque/OB n. 850307, contra a conta 111.01.01-Caixa Geral, em 08/10/2004, tendo sido apresentadas cópias do recibo do credor e da nota fiscal (fls. 175/178).

13.4.3 O cheque 850079, no valor de R\$ 6.750,00, que segundo a Sra. Tânia Marli, forneceu os recursos para pagamento desses três últimos Processos de Pagamento, foi emitido à própria Prefeitura e, após endossado pelas Sras. Tânia Marli Ribeiro Yoshida e Karla Kristyane Ramos Cerqueira, depositado em conta não identificada, porém da agência Amélia Rodrigues do Banco do Brasil, a mesma que recebeu os recursos do PNAE destinados ao Município de Conceição do Jacuípe (Anexo 1, fls. 21/22). **O depósito desse cheque em conta não identificada impede também a identificação do destinatário final desse valor, não havendo, então, nenhuma evidência nos autos, a não ser a afirmação da Sra. Tânia Marli, que vincule esse cheque aos Processos de Pagamento 5844, 3672 e 5899, pois estes, como já visto, foram pagos por meio de outros documentos de débito, não sendo, em função disso, aceitáveis as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Tânia Marli.**

13.4.4 Assim, entende-se que deverá a Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida recolher à conta do FNDE a quantia de R\$ 6.750,00, com os acréscimos legais contados a partir de 02/09/2004, data de crédito da OB 400906 na conta do PNAE de Conceição do Jacuípe (fl. 136).

Valor Original: R\$ 10.378,02 - Data da ocorrência: 27/09/2004

14.1 Esses processos estão assim descritos: Processo 5830 - NE 1807 - Comercial de Alimentos Serra Preta Ltda. Recibo e NF Ch 850082, em 27/09/2004 - R\$ 3.548,52; Processo 5831 - NE 1808 - Merca Tudo de Alimentos S/A - Recibo NF - Ch. 850081, em 27/09/2004 - R\$ 3.283,47; Processo 5834 - NE 1811 - JC Ribeiro & Cia Ltda. Recibo NF - Ch. 850083, em 27/09/2004 - R\$ 3.708,01; Processo 0000, NE 0000 - Supermercado Aliança - Cial. Unidas de Alimentos Ltda. ME - RC NF 00051, Ch. 850084, em 30/09/2004.

14.2 Análise - Os três primeiros processos de pagamentos, ns. 5830 (fls. 179/180), 5831 (fls. 181/182) e 5834 (fls. 183/184), estão constituídos apenas com a Nota de Empenho e com o documento de liquidação e pagamento da despesa. Embora a Sra. Tânia Marli tenha informado que conteriam recibo e nota fiscal, esses elementos não foram anexados a esses processos. Não constam, também os respectivos formulários de cópia de cheque. As NE apontam que suas despesas foram empenhadas à conta da ação 114 - Manutenção do Programa Nacional de Alimentação Escolar, nas seguintes datas respectivamente, 02/09/2004, 05/09/2004 e 09/09/2004. Os documentos de pagamentos indicam que as despesas foram liquidadas e pagas em 27/09/2004, com os cheques informados pela Responsável, quais sejam, respectivamente, 850082, 850081 e 850083, emitidos contra a conta 5.795-9, que recebeu os recursos do PNAE.

14.2.1 Contudo, ao examinarmos as cópias desses cheques encaminhadas pelo Banco do Brasil (Anexo 1, fls. 15/20), verificamos que foram todos eles emitidos nominativamente à Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe, e, após endossados em branco pelas Sras. Tânia Marli Ribeiro Yoshida e Karla Kristyane Ramos Cerqueira, foram depositados em conta não identificada do Banco Bradesco S/A, fato que, entendemos, quebra a vinculação de

suas emissões às despesas que, segundo os processos apresentados pela Responsável, teriam sido pagas com esses cheques, pois não podemos assegurar que foram os credores os seus beneficiários.

(...)

14.4 Ante esses elementos, consideramos que as alegações de defesa apresentadas pela Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida quanto à aplicação dos cheques 850081, 850082 e 850083 foram insuficientes para elidir o débito apontado, devendo ela devolver aos cofres do FNDE as seguintes quantias:

- a) em relação ao cheque 850081, no valor de R\$ 3.283,47 - a quantia de R\$ 161,98, que remanesceu do mês anterior, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora, a partir de 02/09/2004, data de crédito da OB 400906 na conta do PNAE de Conceição do Jacuípe/BA; e a quantia restante de R\$ 3.121,49, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir de 27/09/2004, data de crédito da OB 401022 naquela conta (fl. 136);
- b) em relação ao cheque 850082 - a quantia de R\$ 3.548,52, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir de 27/09/2004, data de crédito da OB 401022 naquela conta (fl. 136);
- c) em relação ao cheque 850083 - a quantia de R\$ 3.708,01, atualizada monetariamente e acrescida de juros de mora a partir de 27/09/2004, data de crédito da OB 401022 naquela conta (fl. 136).

Excertos do Voto Condutor do Acórdão 2.818/2008 – 1ª Câmara:

7. Acrescento, quanto a todo o conjunto probatório constante dos autos, que a finalidade da prestação de contas é comprovar que a verba recebida de fato cobriu as despesas efetuadas em consonância com as características previstas no Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Para tanto, há que se aferir a coerência entre os extratos bancários, a relação de pagamentos efetuados e os comprovantes de despesa, a adequação da forma de pagamento e a pertinência dos bens entregues com os quantitativos e especificações constantes no objeto estabelecido.**

8. Por imposição constitucional (CF, art. 70, parágrafo único), o ônus de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos na estrita consecução do objeto do convênio recai sobre o gestor. Nesse sentido, menciono trecho de voto do Ministro Benjamin Zymler que serviu de embasamento para o Acórdão 63/2006 - TCU - 2ª Câmara (TC-020.748/2003-4):

(...)

11. Contudo, no caso em tela, com exceção dos aludidos exemplos em que restou comprovada a correta aplicação dos recursos repassados, a constatação de dano ao erário não foi elidida, pois os elementos ora trazidos pela ex-Prefeita são insuficientes para atestar a escorreita destinação dos valores federais por ela recebidos, consoante bem demonstrado pela análise empreendida pela 7ª Secex, cujos fundamentos faço incorporar a essas razões de decidir.

12. Dessarte, **tendo sido detectado que nos cheques emitidos para retiradas de recursos da conta específica não constavam, nominalmente, como beneficiárias, as empresas fornecedoras indicadas nos recibos acostados aos autos, não há como se atrelar as transações bancárias efetuadas aos pagamentos indicados pela ex-prefeita, bem como não há como atribuir credibilidade às contas apresentadas**, o que atrai a sua irregularidade, com fundamento no art. 16, inciso III, alíneas b e c, da Lei n. 8.443/1992, ante a existência de débito correspondente às verbas retiradas da conta bancária sem que haja comprovação de sua aplicação na consecução do objeto estabelecido.

13. Ademais, ante a gravidade das infrações cometidas pela responsável, também considero adequada a aplicação da multa prevista nos arts. 19, caput, e 57, da Lei n. 8.443/1992 à Sra. Tânia Marli Ribeiro Yoshida. Entendo ser cabível, ainda, a remessa da cópia da deliberação adotada, acompanhada dos respectivos relatório e proposta de deliberação, à Procuradoria da República no Estado da Bahia, em face do disposto no art. 16, § 3º, da Lei Orgânica do TCU e

do recente entendimento acerca de racionalização das comunicações processuais mantido entre a Presidência deste Tribunal e a Procuradoria-Geral da República.

19. Do exposto, observa-se que restou devidamente caracterizada a ausência de nexo de causalidade que ensejou o julgamento pela irregularidade das contas da ora recorrente.

20. E, como se vê da transcrição acima, esse não foi o único fundamento para o julgamento pela irregularidade das contas. Neste aspecto, cabe registrar o entendimento do Exmo. Ministro-Relator do Acórdão 883/2009 – 1ª Câmara, que conheceu e negou provimento ao recurso de reconsideração da ora recorrente:

5. Ora, movimentando os recursos do convênio por meio de cheques nominais ao Município, e pagando em espécie e efetuando depósitos em contas não identificadas, contrariou a normatização de convênios e impossibilitou a identificação do efetivo credor, afastando a possibilidade de comprovar o nexo de causalidade entre os recursos recebidos e as despesas efetuadas por conta do PNAE.

6. **Não fossem essas as irregularidades, outras maculam a gestão da Sra. Tânia**, sendo exemplo o citado pela unidade instrutiva acerca do processo nº 5844, a respeito do qual verifica-se que os documentos de empenho e de liquidação e pagamento estão em nome de JC Ribeiro & Cia Ltda., ao passo que o recibo do credor foi emitido por empresa diversa, qual seja a Comercial de Alimentos Serra Preta Ltda., isso sem falar que não consta do mencionado processo administrativo a nota fiscal e tampouco o formulário de cópia de cheque relativo ao pagamento. (trecho do voto condutor, peça 5, p. 37).

21. No mesmo sentido, cabe destacar, também, o trecho da análise da 7ª Secex que constata indícios de montagem de documentos falsos para dar suporte aos pagamentos, como o processo de nº 5833:

13.2 Análise - A despesa relativa ao processo 5833, segundo a cópia encaminhada pela Responsável, foi empenhada, em 02/09/2004, à conta do Programa 427 e da Ação 114, já descritos no subitem 12.2 desta instrução, e liquidada e paga nessa mesma data por meio do cheque 850078, lançado contra a conta do PNAE, de n. 5.795-9, pelo valor de R\$ 3.648,50 (fls. 157/158). Esse processo contém, ainda, o recibo de pagamento do credor indicando o programa, a Nota Fiscal n. 001059 de MR Comércio Alimentos e Papelaria Renovo - Maria José da Silva Montenegro Rocha, de 02/09/2004, e **o formulário de cópia do cheque 850078, que mostra ter sido esse cheque emitido nominativamente a Maria José da Silva Montenegro Rocha** (fls. 159/161).

13.2.1 Contudo, **a cópia do cheque 850078 encaminhada pelo Banco do Brasil nos dá conta de que ele foi nominativo à Prefeitura Municipal de Conceição do Jacuípe**, tendo sido assinado e endossado em branco pelas Sras. Tânia Marli Ribeiro Yoshida e Karla Kristyane Ramos Cerqueira (Anexo 1, fls. 07/08), e sacado no caixa do banco, como se deduz do extrato da conta do PNAE (fl. 136), procedimento considerado irregular, pois impede a vinculação dos recursos repassados às despesas realizadas. **Assim, consideramos que as informações conflitantes constantes das duas cópias do cheque 850078 - a do formulário de cópia de cheque, e a do próprio cheque - são indícios de montagem de documento falso para dar suporte ao Processo de Pagamento 5833.** Verificamos outros indícios que também denotam irregularidade nesse processo, a exemplo do seu próprio número, 5833, que é maior que o de outros processos contemporâneos, por exemplo, 3532, de 10/08/2004, 3528, de 30/08/2004, e 3672, de 14/09/2004. A nota fiscal apresentada pelo fornecedor, de número 001059, de 02/09/2004, é a imediatamente posterior à apresentada no Processo de Pagamento 3532, de número 001058, apesar de esta ter sido emitida quase um mês antes daquela, 10/08/2004 (peça 5, p. 16, grifos acrescidos).

22. Por fim, cabe tecer algumas considerações acerca do presente feito.

23. Compulsando a peça apelativa, constata-se que não há discussão em torno da ausência de nexo causal entre os recursos repassados pelo FNDE e as despesas efetuadas. A própria

recorrente, em sua peça apelativa, argumenta que “(...) permitia que o pagamento das despesas fosse realizado através de cheques nominativos à Prefeitura que, após sacar o dinheiro, efetuava o pagamento em espécie aos credores.” (peça 10, p. 7).

24. A controvérsia gira em torno da natureza do ato ora examinado.

25. Em sua defesa, a recorrente sustenta que a falha era meramente contábil, pois não houve dano ao erário e assim procedeu em razão de costume local e da dificuldade em realizar pagamentos por meio de cheques.

26. Ocorre, no entanto, que o procedimento descrito pela responsável não representou mera falha de natureza formal, pois descumpriu a Resolução/FNDE 15/2003, que estabelecia em seu artigo 15, inciso VI, que:

VI - os recursos transferidos serão mantidos nas contas bancárias específicas, nas quais foram depositados, devendo os saques ser realizados, **mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária**, somente para pagamento de despesas relacionadas com o objeto da transferência, para aplicação no mercado financeiro ou para transferência direta às escolas (...).

27. Ao descumprir este normativo, não foi possível estabelecer o nexo causal entre os recursos repassados e as despesas pagas. De fato, sem o pagamento nos termos da instrução retrotranscrita, não é possível aferir a origem dos recursos que foram aplicados no Programa de Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Se aqueles transferidos pelo FNDE ou se verbas de outras origens.

28. Somente com o pagamento por meio de cheque nominal ao credor ou ordem bancária seria possível estabelecer o elo entre os recursos e as despesas e, assim, identificar o efetivo destinatário das verbas repassadas pelo FNDE. O saque em nome da prefeitura impede a comprovação de quem foi o beneficiário dos valores sacados. A simples declaração da ex-prefeita de que foram aplicados no PNAE carece de carga probatória, pois gera força apenas de presunção. Nesse sentido, inclusive, encontra-se o entendimento do Código de Processo Civil, quando trata das declarações feitas por instrumento particular, *verbis*:

Artigo 368. As declarações constantes do documento particular, escrito e assinado, ou somente assinado, presumem-se verdadeiras em relação ao signatário.

Parágrafo único. Quando, todavia, contiver declaração de ciência, relativa a determinado fato, o documento particular prova a declaração, mas não o fato declarado, competindo ao interessado em sua veracidade o ônus de provar o fato”.

29. O nexo de causalidade é requisito indispensável nas prestações de contas de recursos como o ora examinado. E não é possível a comprovação de sua regular aplicação com base em suposições.

30. Nesse sentido, não seria possível presumir que havia dificuldades nos pagamentos de credores por meio de cheque no município de Conceição do Jacuípe.

31. É de se notar, inclusive, que algumas das despesas foram pagas por meio de cheques nominativos aos efetivos credores. Quando isto ocorreu, esta Corte de Contas acatou as justificativas da recorrente, como nos seguintes pagamentos (peça 5, p. 14-15 e 18):

12.2 Análise – O processo 3244, pago pelo cheque 850077, no valor de R\$ 201,67, não havia sido apontado pela CGU como irregular e seu valor não foi, assim, objeto da citação. Assim, verificamos, rapidamente, que a despesa de R\$ 201,67, relativa à NF 1660, de compra de alimentos, foi empenhada à conta do Programa 427 - Alimentação Escolar, e da Ação 114 - Manutenção do Programa Nacional de Alimentação Escolar, tendo sido paga com recursos da conta 11.03.15-5.795-9, que é a conta que recebeu os recursos do PNAE, por meio do cheque 850077, que, conforme formulário de cópia de cheque anexado a fls. 141, foi nominativo ao

credor, Marcus Vinicius Oliveira Farias, não se evidenciando, por esses elementos, indícios de irregularidade (fls. 137/141).

(...)

14.3 O processo de pagamento apontado como de número 0000 é, conforme cópia apresentada pela Responsável, o de n 3824, e mostra que a despesa foi empenhada em favor do Super Mercado Aliança - Comercial Unidas de Alimentos Ltda., à conta da Ação 114, em 20/09/2004, liquidada e paga em 30/09/2004 por meio do cheque 850084, emitido contra a conta 5.795-9, que recebeu os recursos do PNAE. Constan do processo a nota fiscal daquela empresa, seu recibo de pagamento e o formulário de cópia de cheque respectivo, indicando sua emissão em nome desse credor (fls. 185/191). A cópia do cheque 850084 fornecida pelo Banco do Brasil (Anexo 1, fls. 13/14) confirma que ele foi emitido em nome do Super Mercado Aliança. Entendemos que esses elementos permitem ao Tribunal acatar as alegações apresentadas pela Sra. Tânia Marli para as despesas relativas ao cheque 850084, no valor de R\$ 1.400,00, de modo que deverá ser excluída essa parcela do débito que lhe foi inicialmente imputado .

32. É de se notar, portanto, que não havia dificuldades nos pagamentos por meio de cheque nominal aos credores.

33. Neste ponto, vale assinalar que o município de Conceição do Jacuípe compõe a região metropolitana de Feira de Santana, segunda maior cidade da Bahia, quarto maior estado do país (fonte: Censo IBGE - http://www.ibge.gov.br/censo2010/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=00).

34. Em uma região que faz parte de um dos maiores centros urbanos do país, não há que se falar em ausência de agências bancárias e tampouco razões que justifiquem dificuldades em transações comerciais por meio de cheques. Registre-se que a própria recorrente não apresenta motivos para demonstrar a suposta dificuldade na realização de pagamentos por meio de cheque.

35. Impende esclarecer, ainda, que se houvesse recusa no recebimento de pagamentos na forma determinada pelos normativos do FNDE, caberia à gestora buscar outros fornecedores, pois pelas transcrições acima referentes aos pagamentos 3244 e 3824, resta evidenciado que não havia dificuldades no pagamento por cheques nominativos aos credores ou por ordem bancária.

36. Sem embargos, impende registrar, como já assinalado nesta instrução, que as irregularidades que ensejaram a condenação da ex-prefeita não se limitaram a ausência de nexo de causalidade dos recursos recebidos. Envolveram indícios de montagem de documentos falsos para comprovação de despesas (Processos nºs. 5832 e 5833) e a utilização de recibo de empresa diversa da que consta como credora nos documentos de empenho e de liquidação (Processo nº 5844).

37. De todo o exposto, conclui-se pela persistência das irregularidades na gestão dos recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE no exercício de 2004 pela ex-prefeita do município de Conceição do Jacuípe, mantendo-se sem reparos os exames contidos nos Acórdãos 2.818/2008, 883/2009 e 4.765/2009, ambos da 1ª Câmara, e Acórdão 391/2010 – Plenário.

OUTRAS CONSIDERAÇÕES

38. Em 22/8/2012, após a interposição do recurso de revisão, a recorrente ingressou com expediente nominado de “ação cautelar com pedido de efeito suspensivo” contido à peça 41 destes autos eletrônicos. Em suma, requereu a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do acórdão condenatório, em especial para que seu nome fosse retirado da lista dos gestores com contas julgadas irregulares enviada à Justiça Eleitoral.

39. Considerando-se que o período eleitoral e de registro de candidaturas já restou superado, resta prejudicado o exame da peça em tela.

40. Some-se a isso o fato de o presente recurso não merecer provimento em seu mérito. Assim, resta ausente, também, a fumaça do bom direito que poderia justificar a concessão de eventual medida cautelar.

41. Nestes termos, considera-se prejudicado o exame do expediente nominado de “ação cautelar com pedido de efeito suspensivo” contido à peça 41.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

42. Ante o exposto, elevem-se os autos à consideração superior, com proposta de:

a) negar provimento ao recurso de revisão conhecido por meio do item 9.1 do Acórdão 1.976/2012-Plenário, mantendo-se em seus exatos termos o acórdão recorrido;

b) considerar prejudicado o exame do expediente nominado de “ação cautelar com pedido de efeito suspensivo” contido à peça 41, porquanto restou superado o período eleitoral e de registro de candidatura, e pela ausência de fumaça do bom direito a justificar o pedido; e

c) dar ciência ao recorrente e aos demais interessados acerca da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a integram.

Secretaria de Recursos, 1ª Diretoria, 14 de novembro de 2012.

[assinado eletronicamente]

AFONSO GUSTAVO NISHIMARU SCHMIDT

AUFC – Matrícula 7675-9